

La política educativa nacional en escuelas secundarias rurales de Catamarca-Argentina (2012-2019)

National educational policies in rural high-schools of Catamarca-Argentina (2012-2019)

 Cecilia Evangelina Meléndez¹

Resumen

La implementación de la ley de educación 26.206, del año 2006, extendió la obligatoriedad del nivel secundario y definió la modalidad de educación rural como un medio para promover la educación secundaria de jóvenes que habitan en comunidades rurales. Este artículo examina el recorrido histórico de las políticas educativas de inclusión diseñadas a nivel nacional y su materialización en las instituciones rurales, de esta manera, se abarcan los niveles macro y micro de la política del periodo 2012-2019 en el que se alternaron gobiernos de distinto signo político. El trabajo de campo se realizó en tres escuelas rurales de Catamarca-Argentina, en las cuales se indagó sobre las políticas para el sostenimiento de la inclusión educativa en estas comunidades.

Palabras clave: Escuela secundaria; modalidad rural; políticas educativas.

¹ Investigadora del Instituto Regional de Estudios Socio-culturales (IRES) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCa). Email ceciliamelendez.unca@gmail.com

Abstract

With the passing of the Education Act 26206 in the year 2006, compulsory education was extended to high-school level, and the rural education modality was defined as a means to foster high-school learning of students living in rural communities. This article makes a historical overview of inclusive educational policies designed at a national level, as well as its materialization in rural institutions. In this way, policies at macro and micro levels from the period 2012-2019, where governments from different political parties alternated, are approached. Fieldwork was carried out in three rural high-schools from Catamarca, in Argentina, where research centered upon inquiring on how educational inclusion was sustained in these communities.

Keywords: High-school; rural modality; educational policies.

1. Introducción

La agenda política educativa de principio del siglo XXI, estuvo marcada por el empuje con el que organismos internacionales, más precisamente la ONU y UNESCO, instalaron la premisa de la inclusión, que se transformó en palabra clave de las políticas públicas de la región. En esta línea, Argentina postuló a la inclusión como finalidad de la política nacional. Si bien este significante connota en la mayoría de los países del mundo a las políticas orientadas a atender a la población con discapacidad, en latinoamérica y en Argentina, también remite a políticas y acciones para la incorporación de sectores populares históricamente relegados del ámbito educativo (Di Piero, 2021). En términos generales, las políticas de inclusión se definen por sus objetivos de ampliar la escolaridad, democratizar la educación, dar respuesta a la población en condiciones de vulnerabilidad o la incorporación de un sector social excluido.

Los gobiernos de la región, en aquellos años, propugnaron la recuperación del rol del Estado como intermediario, unido a una desconfianza hacia el mercado y un posicionamiento crítico respecto de los organismos multilaterales (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008). En el caso de Argentina estuvo representado por el proyecto político, denominado comúnmente kirchnerismo, una rama del peronismo

conformada por una coalición de partidos y movimientos sociales (Nougés,2020), que en el plano educativo se caracterizó por políticas tendientes a la inclusión y la igualdad como principios rectores, y la universalidad como estrategia para materializarla (Feldfeber y Gluz, 2019). Para el logro de esos objetivos, impulsó la reforma educativa propuesta por la Ley Nacional de Educación 26.206 (LEN) del año 2006 que fijó la ampliación de los años de escolarización obligatoria y ocho modalidades educativas², en sintonía con el giro regional hacia la inclusión en la educación. En esa dirección, se tendió a la expansión de la escuela secundaria en contextos rurales, lo que significó la inclusión al sistema educativo de jóvenes de todo el territorio nacional que hasta entonces, no eran alcanzados por las estrategias para la inclusión de estos nuevos sectores.

Este artículo rastrea el recorrido histórico de las políticas educativas que sostienen la inclusión de jóvenes de comunidades rurales en término de democratización del acceso a la educación secundaria, y la recepción del mandato de la política educativa que genera diversos sentidos por parte de las escuelas. Nos enfocaremos en las políticas de inclusión tecnológica y en las políticas de apoyo a la escolarización, entre otras.

Ofreceremos la perspectiva de actores educativos de escuelas secundarias rurales que, en un breve lapso vivieron un giro de las políticas de apoyo a la inclusión hacia una perspectiva diferente orientada por el gobierno de la Alianza Cambiemos. Analizaremos los devenires de las políticas educativas nacionales con escasa territorialización por parte de la jurisdicción, respecto del proceso de ampliación de la oferta de educación secundaria en la ruralidad y los apoyos a la inclusión desde la perspectiva de quienes iniciaban su incursión en la tarea de promover el acceso al derecho a la educación de poblaciones rurales.

Este artículo forma parte de una investigación más amplia sobre las políticas de ampliación de la educación secundaria denominada: "Cartografías de las múltiples escuelas secundarias y la experiencia escolar desde la perspectiva de los

² Definidas como opciones organizativas y/o curriculares de la educación común que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atención a particularidades permanentes o temporales, personales y/o contextuales, para garantizar la igualdad en el derecho a la educación.

jóvenes y los profesores de la Provincia de Catamarca, 2019-2021". En esta oportunidad nos centramos en las escuelas secundarias de la modalidad rural.

2. Marco teórico

La organización del sistema educativo argentino se basa en el federalismo, la complejidad de este sistema como régimen de gobierno tiene efectos diferenciales en el ámbito de las jurisdicciones provinciales, sobre todo a la hora de implementar reformas (Scioscioli, 2015). El federalismo da lugar a tres tipos de relaciones: de subordinación, de participación y de coordinación (Bidart Campos, 1997). La participación fue consolidándose al otorgar a las provincias mayor responsabilidad en las decisiones y adecuaciones jurisdiccionales de la agenda gubernamental nacional para asegurar el derecho a la educación secundaria (Romualdo, 2021).

Entre las obligaciones que se delegan a las jurisdicciones, se cuentan aquellas de desarrollo normativo, para organizar un sistema administrativo, de justicia eficaz y de acceso igualitario (Ruiz y Sciosciol, 2018). Precisamente, en lo que respecta a la expansión de la escuela secundaria hacia los contextos rurales está contemplado normativamente en la LEN la posibilidad de adoptar distintos modelos de organización institucional como la alternancia, la itinerancia o las secundarias mediadas por TICs. Sin embargo, la provincia de Catamarca, adhirió a la LEN de una manera singular, diferenciándose de otras jurisdicciones, creó más de 34 escuelas secundarias rurales, que mantienen un modelo institucional dominante (UNICEF, 2020), con la orientación Agro y Ambiente, de esta manera, implementó la escuela secundaria en los contextos rurales.

La jurisdicción en estudio tiene escasa producción normativa en general y particularmente para modalidad rural. La alineación a la política nacional devela la escasez de cuadros técnicos para la elaboración de normativa que responda a las necesidades y a la singularidad de la escena local que, por lo general, mantiene un alineamiento férreo con la normativa nacional.

El recorrido de las políticas que regularon el sistema educativo argentino desde el año 2003 hasta el año 2019 está marcado por la confrontación de lógicas

antagónicas, como la disputa cobertura versus calidad (Melendez y Yuni 2018). Por una parte, algunos sectores sociales encarnan posicionamientos que enarbolan la expansión de la cobertura incluyendo a sujetos antes excluidos, mientras que, por otra parte, se inscriben quienes sostienen la postura que propugna la centralidad de la calidad como objetivo de la educación en detrimento de la inclusión, entendida esta como la contención social, desplazando la exigencia en la enseñanza. Estos binomios atravesaron las políticas educativas, particularmente en el nivel secundario, ligadas a históricos procesos selectivos versus universalización; masificación versus calidad; políticas que promueven la homogeneidad versus las que "atienden a la diversidad".

La delegación de la responsabilidad en la producción normativa, que se ajuste a la particularidad del contexto local, en una jurisdicción con escasos recursos técnico-económicos, repercute en la atención de requerimientos específicos de la ruralidad que en cada jurisdicción es diversa. No es lo mismo la ruralidad de la región pampeana que la de la región puneña, las demandas de las zonas de islas que las zonas montañosas, ahí es donde se requiere de elementos para la contextualización de las políticas.

La problemática de una política educativa para la escuela rural, provee de conceptos de larga trayectoria en el campo, como lo son el aislamiento burocrático (Biddle y Azano, 2016; Sullivan, McConney y Perry, 2018), la lente rural (Wallace y Boylan, 2007) y los esquemas de provisión de docentes (Cuervo, 2020) a los que volveremos para pensar cómo llegan a concretarse las políticas diseñadas a nivel nacional en las escuelas rurales. La noción de lente rural (Wallace y Boylan, 2007) tiene relevancia internacional en la producción académica y en las comunidades de práctica desde hace algunas décadas y fue desarrollada para llamar la atención de los decisores políticos. A pesar de la diversidad y variabilidad de los entornos en cuanto a sus características socio-económicas, la noción es útil para explorar la especificidad del diseño de políticas para la educación rural y de la práctica docente. Implica un pensamiento situado, es decir, mirar el entorno rural, su historia, sus costumbres, su organización social, y su accesibilidad a servicios, para desde esta perspectiva, adecuar las políticas "externas". No se trata de ser reaccionario a las

políticas desarrolladas en otros lugares (lo que los autores identifican como políticas burocráticas urbano-centradas), por el contrario, se trata de una estrategia institucional que busca reconocer desde la escuela los atributos sociales, culturales y económicos de las comunidades rurales, a la vez que pretende el fortalecimiento de su capacidad comunitaria para construir opciones a través de la provisión de servicios contextualmente relevantes (Wallace y Boylan, 2007).

La dotación de personal docente en las zonas rurales es un problema que deben afrontar los sistemas educativos. Cómo resolver este problema desafía a los desarrolladores de políticas y compromete a la toma de decisiones orientadas a asegurar una educación de alta calidad. La provisión del personal en el entorno rural debe ser abordada por cuestiones fundamentales como la justicia social, el derecho a la educación y la centralidad de las instituciones educativas como, a veces única, presencia estatal en las pequeñas y alejadas comunidades. Downes y Roberts (2018), preguntan por qué la escasez de docentes sigue siendo un tema en curso dado nuestro conocimiento bien desarrollado en esta área. Se podría argumentar que ha habido muchos estudios sobre el personal de las escuelas rurales, pero pocos vinculados a la política o seguimiento a través del tiempo. Este enfoque tiene un fuerte lado distributivo a medida que aumenta, aunque temporalmente, el número de personal que trabaja en escuelas rurales. También tiene una dimensión política de reconocimiento, ya que otorga de reconocimiento cultural a la idea y praxis de la enseñanza rural y la vida comunitaria a los futuros maestros (Cuervo, 2020).

El aislamiento burocrático se define por la rutina administrativa que prioriza las realidades urbanas por la concentración de mayores porcentajes de matrícula y cercanía con los niveles centrales de los sistemas escolares (Biddle y Azano, 2016; Sullivan, McConney y Perry, 2018). Esta situación potencia el aislamiento de la educación rural, lo que tiene un efecto en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje (Barrett-Tatum y Smith, 2017). Por su parte, Clarke y Stevens (2009) indican que el aislamiento de estas escuelas no corresponde solo a su condición geográfica, sino que implica también su distancia con el sistema escolar, que no ha sido capaz de desarrollar políticas y procedimientos totalmente pertinentes. Los autores se refieren a ello como "aislamiento burocrático", que sería un tipo de anonimato en

el sistema, lo que deriva en una menor calidad y cantidad de relaciones con las oficinas estatales.

El acento político de la región es resignificado a nivel local en la diversidad de territorios del país, aun cuando se trate de localidades escasamente pobladas, las escuelas traducen las políticas mediadas por sus realidades particulares. Esto nos permite observar en escala micro política, el devenir de estas medidas, más precisamente en las condiciones en torno a la efectivización de la educación como derecho, y los problemas asociados a la vulneración de este, durante los gobiernos progresistas, como en los de restauración conservadora (Feldfeber y Gluz 2019).

3. Andamiaje normativo y programas

En esta sección presentamos brevemente las líneas de acción propuestas por las políticas educativas de ambos gobiernos en estudio, marcando las rupturas y continuidades. Reseñamos principalmente aquellos programas que fueron mencionados por los actores entrevistados, no se identificaron alusiones a normativas o regulaciones propias de la jurisdicción, por lo que no abordamos el nivel meso de la política.

Existen antecedentes de estudios que revisan la transición de las políticas en los distintos gobiernos, de ellos recuperamos algunos rasgos de ambas gestiones para contextualizar las intervenciones políticas en un esquema racional de actuación. Los gobiernos de nuevo signo en Argentina brindaron una plataforma normativa, que continúa vigente a través de un conjunto de leyes nacionales articuladas en los principios de inclusión, igualdad, respeto por la diversidad y los derechos humanos. Este marco normativo general de la Política Educativa Argentina del período 2003-2015 que direcciona el resto de las acciones, está conformado por: la Ley Nacional de Educación, Ley de Educación Sexual Integral; Ley de Financiamiento Educativo; El Plan Nacional de Educación Obligatoria (Res. CFE N.º 79/09), los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) creados por la Resolución CFE N.º 88/09. Estos últimos son claves para comprender el proceso de implementación de las políticas nacionales en los contextos provinciales.

Los gobiernos kirchneristas intervinieron sobre los problemas de las trayectorias escolares asumiendo la complejidad y multidimensionalidad de estas, lo que generó un desplazamiento desde el combate de la pobreza, en términos económicos, hacia una mirada relacional sobre las desigualdades. En este periodo, el diseño e implementación de las acciones tienden a la universalización y la intersectorialidad, en vistas de garantizar derechos interrelacionados (Gluz, Karolinski y Diyarian, 2020). Las políticas mencionadas anteriormente no fueron modificadas por el gobierno conservador posterior 2015-2019, pero sí fueron discontinuados algunos de los programas (CAJs, Conectar Igualdad), que complementaban la acción inclusiva propuesta en la LEN.

La política educativa se posicionó como medio para expresar la visión del gobierno sobre la función de la escuela secundaria. La directriz general de la inclusión, adquiere notas definitorias diversas, en los ámbitos decisionales de los distintos niveles administrativos. Con un efecto especular, la sucesión de los gobiernos regionales viró hacia restauraciones conservadoras que, en el caso argentino, se concretó con el ascenso de la alianza Cambiemos desde el año 2015 hasta 2019, representante de un neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradin, 2016). Esta coalición política estructuró su discurso en oposición a la experiencia kirchnerista, claramente visible en su política económica (Santarcángelo, Padín y Wydler, 2019). El giro a la derecha se plasmó en las orientaciones político-educativas focalizadas y en los modos con el que se desarticulaban gran parte de las políticas precedentes como señalan Feldfeber y Gluz (2019). La lógica neoliberal erosiona valores colectivos como el ideal del bien público, se abandonan las aspiraciones comunitarias, a favor de la lógica del *homo economicus* y la oportunidad de negocios (Brown, 2015).

El gobierno de Alianza Cambiemos, se presentó a sí mismo como promotor de un "cambio cultural" en la gestión pública, estructuró su discurso en oposición a la experiencia kirchnerista; basó su campaña tres pilares: "pobreza cero", "la lucha contra el narcotráfico" y "la unión de los argentinos" (Nougués, 2022). Aun cuando el gobierno de la coalición Cambiemos resultó en un reformismo de baja intensidad (Vommaro, 2019) desarrolló un proyecto neoliberal que se alineó con la oleada de

gobiernos conservadores que surgieron en América Latina luego del ciclo de gobiernos progresistas (Anria y Vommaro 2020). En este sentido Wendy Brown (2015), sostiene que la lógica neoliberal erosiona valores colectivos como el ideal del bien público.

La transición entre gobiernos de distinto signo no implicó reformas estructurales, de esto daremos cuenta en el rastreo de la normativa que podemos agrupar en tres líneas de política educativa: La inclusión al nivel secundario, la inclusión tecnológica, el apoyo a la escolarización, en la que se enmarcan los planes, y programas a los que refieren en el nivel micro.

La articulación federal se organizó durante el período 2009-2015 a través de los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI), estos estuvieron orientados a la educación obligatoria y fueron apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento con el objetivo de garantizar la inclusión al nivel secundario de sectores postergados. Los Planes Jurisdiccionales (PJs), se definieron a partir de las prioridades de cada jurisdicción de forma autónoma, pero en orden con la propuesta nacional. En el mismo sentido las escuelas debían elaborar sus Planes de Mejora Institucional (PMI) para fortalecer las trayectorias educativas acordes al Plan Jurisdiccional de cada provincia (Romualdo 2021). La asignación de dinero destinado al desarrollo de las actividades de los PMI se dividió, por un lado, para el pago a docentes que brindaron tutorías académicas y de orientación, clases de apoyo y espacios formativos, y las horas institucionales. Y por otro, para los gastos operativos de la realización de las acciones como: compra de materiales didácticos, herramientas, insumos informáticos, material audiovisual, viandas y refrigerios.

El origen del financiamiento de la política educativa es relevante en cuanto la direccionalidad que decide el gobierno otorgar y está ligada a la procedencia de los recursos. En cuanto a los PMI, provino de recursos nacionales, las horas institucionales fueron financiadas por el Tesoro Nacional, mientras que, para los gastos operativos se contó hasta 2011 inclusive, con recursos adicionales de los programas con financiamiento externo PROMEDU y PROMER (este último para las

escuelas rurales) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Ministerio de Educación, 2010).

El PMI tuvo seis líneas de acción prioritarias: Estrategias para los inicios de la escolaridad; Estrategias institucionales de tutorías; Estrategias para potenciar la enseñanza; Estrategias para la recuperación de los aprendizajes; Estrategias educativas intersectoriales y Estrategias de gestión de la convivencia. Debido a la amplitud de los lineamientos, las acciones que se impulsaron en el marco de este plan variaron de institución en institución: desde la implementación de espacios para favorecer las trayectorias (tutorías, clases de apoyo), a talleres artísticos y culturales optativos y extracurriculares.

Como parte del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente se crearon los Centros de Actividades Juveniles CAJs (Resolución CFE N.º 188/12) que funcionaron desde 2012 hasta 2016. Estuvieron orientados a mejorar y ampliar la permanencia y egreso de los jóvenes en las escuelas, así como fortalecer sus trayectorias escolares y educativas a través de la participación en diferentes talleres artísticos, deportivos, de ciencia y cuidado del medio ambiente. Se dictaron en tiempos y espacios complementarios a la jornada escolar, una característica de su funcionamiento es que los talleristas podían ser profesores o idóneos comprometidos con la inclusión social (Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, 2013).

El Plan Conectar Igualdad (PCI) aprobado por Decreto 459/10, del tipo de programas *one laptop per child*, tuvo gran impacto en lo referido a la cantidad de destinatarios alcanzados, se definió como una "política pública de inclusión digital educativa" (Resolución 123-10 Anexo 1). El PCI finalizó en mayo del 2018, en el periodo del gobierno de la alianza Cambiemos, con la creación del Plan Argentina Conectada (PAC), cuando el presidente Mauricio Macri anunció la creación del Programa Aprender Conectados (Decreto N.º386/18). Como indica Torres (2019), el Programa pasó desde la órbita de ANSES a la del Ministerio de Educación y cambió su objetivo central de «reducir la brecha digital» al de «alcanzar la alfabetización digital». El PAC se acompañó con propuestas de competencias, premios a los ganadores y al éxito en la resolución de problemas, al tiempo que se sustituye la

estrategia de distribución 1 a 1 de netbooks por el equipamiento ya no de los sujetos sino de las escuelas a través del Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED), que menciona como base al Conectar Igualdad, pero se orienta a la incorporación de robótica y programación en la secundaria, con aulas digitales móviles y laboratorios de robótica (Rodríguez, 2017).

El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende presentó objetivos educativos prioritarios consensuados con las provincias y CABA (Resolución CFE N.º 285). La Resolución N0º 2376, creó el Proyecto Escuelas del Futuro bajo la órbita de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, orientado a propiciar la alfabetización digital a través de la integración de áreas de conocimiento emergentes, como las mencionadas, programación y robótica.

En relación a los PMI, abandonan el propósito de transformar los rasgos selectivos del formato escolar, para orientarse hacia la elaboración de "Proyectos de Aprendizaje Integrado" (PAI) en el marco de los lineamientos definidos para la Secundaria Federal 2030. Las escuelas que participaban de este programa debían presentar proyectos interdisciplinarios para trabajar sobre capacidades y saberes definidos como prioritarios. Por otra parte, en contraste con la gestión anterior, el Ministerio de Educación nacional transfirió la toma de decisiones sobre el universo de escuelas bajo PMI a las jurisdicciones.

4. Metodología

El enfoque de investigación general es cualitativo, con perspectiva exploratoria. El encuadre teórico metodológico de referencia articula la organización del material empírico en el nivel macro, el de las políticas nacionales en el nivel micro y el de las acciones institucionales de implementación de las políticas, de acuerdo con el esquema propuesto por Rueda, *et al* (2019). Se abordará, por una parte, el estudio de las políticas educativas desde que analizamos el proceso de continuidad y ruptura entre gobiernos de distinto signo político, y por otra parte retomará las experiencias de los actores institucionales con la implementación de dichas políticas, lo que permite pasar desde el nivel macro al nivel micro.

El corpus empírico estuvo compuesto en la dimensión normativa, por los documentos legales, resoluciones, planes y programas emitidos durante ambos gobiernos, en términos de instrumentos de regulación. De forma complementaria, se realizó una revisión de la bibliografía experta disponible que aborda los cambios y continuidades en la política educativa de ambos gobiernos. La dimensión institucional, se trabajó con los discursos de las personas entrevistadas. En ambos casos se utilizó la técnica de análisis de contenido (Abela, 2002).

Las escuelas seleccionadas cumplen con los requisitos de ser creadas a instancias de dar cumplimiento a la ampliación de la obligatoriedad del nivel secundario en contextos rurales en el año 2012, por lo que fueron seleccionadas para formar parte de la investigación. Además, se tuvo en cuenta el criterio de accesibilidad, tanto temporal como espacial, las grandes distancias y el mal estado o inexistencia de los caminos, que suelen ser un impedimento para llegar a las escuelas. En relación al tiempo, estas escuelas funcionan en período especial, lo que significa que desarrollan sus actividades durante el receso estival del periodo común, esto permitió que el equipo de investigadores pudiera trasladarse al territorio para el trabajo de campo.

En cuanto a la selección, se tuvo en cuenta que algunas de estas escuelas están ubicadas en territorios indígenas, por lo que resultan de interés para el proyecto de investigación. Estas escuelas son pequeñas, tienen una sola sección por año de estudio, el personal directivo es único y no cuentan con cargos de vicedirectores, secretarios o preceptores. Dada la escasa matrícula en una de las escuelas y en un anexo, se trabaja con pluriaño en el ciclo básico (los tres primeros años del nivel), esto significa que se agrupan estudiantes de distintos cursos y el docente imparte las clases de su disciplina para los diferentes cursos de manera sincrónica.

Asumimos la decisión de anonimizar las escuelas utilizando letras para su identificación, de tal forma que nos referiremos a la escuela A, escuela B y escuela C para no brindar datos que permitan develar la identidad de las personas consultadas ni la institución en la que se desempeñan, respetando los acuerdos establecidos con los informantes.

El grueso de la recolección de información se realizó mediante entrevistas como una herramienta que permite al investigador acceder a hechos, descripciones de situaciones o interpretaciones de sucesos o fenómenos (internos o externos) a los que no se podría acceder de otro modo (Yuni y Urbano, 2014).

El recorte realizado para este trabajo comprende las entrevistas realizadas a docentes y directoras de las escuelas. Dos integrantes del equipo de investigación alternaron los roles de entrevistador/a y responsable del registro. El corpus está conformado por un total de cuatro entrevistas grupales a docentes y tres entrevistas individuales, dos a directoras y una al docente a cargo de la dirección.

Algunos de los ejes de indagación fueron: Impacto de la Implementación de la Escuela Secundaria en el contexto rural; Políticas y programas para la inclusión socioeducativa en la escuela y las reformas a la escuela secundaria de los últimos años.

5. Resultados y discusiones

En esta sección recuperamos las expresiones de docentes y directivas entrevistadas en torno a la política y a los programas que se implementaron en las escuelas rurales desde su creación, en el año 2012, hasta el momento de realización del trabajo de campo. En general, las expresiones refieren a políticas nacionales para las escuelas secundarias, no se registraron alusiones a programas específicos para escuelas rurales, aunque sí existieron en los periodos analizados. También se registraron valoraciones sobre la política de inclusión digital, la inclusión social y educativa y la educación sexual integral.

En relación con las políticas de inclusión digital:

El conectar igualdad, fue muy útil, porque, que les den una computadora a los alumnos y que la podamos usar en diferentes áreas, yo por ejemplo en matemáticas la usaba, (...). Hace 2 años tuve que dejar de usarla porque ya no llega la computadora. (Docente Escuela A)

En este fragmento, la docente manifiesta la experiencia de trabajo con la netbook de Conectar Igualdad. Evidencia que se discontinuó la implementación del programa y la falta de mantenimiento de los equipos en las escuelas rurales.

También expresa la imposibilidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos en las últimas capacitaciones realizadas, no hubo referencias al programa Aprender Conectados, o a experiencias de inclusión digital en las clases.

La política del gobierno de la Alianza Cambiemos, mantuvo como línea de acción la inclusión digital, a través del Aprender Conectados y el PLANIED, sin embargo, los docentes entrevistados no aludieron a este programa en las escuelas rurales. Posiblemente, debido al aislamiento burocrático, las acciones tardan en repercutir en los contextos más alejados.

Al ser consultada sobre los programas que llegan a la escuela o se brinda actualmente, una docente rememora los programas previos al periodo 2016 como los de mayor impacto con estas palabras: "tenemos... bueno, teníamos el de las tutorías, habrá sido 2015- 2016 que sí, sirve" (Docente de la Escuela A). La auto corrección en la primera parte del fragmento "tenemos, bueno teníamos" es elocuente sobre la transición de las políticas. En general, las clases de apoyo extracurricular que formaron parte de los PMI, son valoradas por el cuerpo docente, aunque aclaran que no se cuenta ya con esos programas.

Los CAJs fueron reconocidos por los docentes como apoyos para la inclusión de los estudiantes, en el diseño de estos estaba previsto garantizar las condiciones materiales de escolarización. Una docente entrevistada expresó al respecto: "Los CAJs, (...) también son útiles, acá se hace mucho énfasis en el deporte, hubo CAJs de vóley, después de manualidades también asisten, no tenemos ahora tutorías, ni los CAJs tampoco" (Docente de la escuela A).

El impacto de los CAJs, se dio en distintos niveles, no solo con la extensión del tiempo de cobertura de espacios formativos para estudiantes, sino también amplió los vínculos con la comunidad, a la vez que se sorteaba la dificultad de la provisión de docentes en contextos rurales, porque en su diseño estaba previsto convocar a personas idóneas como talleristas, no solo a docentes titulados. En palabras de una directora entrevistada: "Se elegía gente de la comunidad que dictara los talleres así la comunidad participaba, es más ellos mismos decían tal persona sabe eso, nos daban ideas. Los proyectos en realidad quedaron varados" (Directora de la Escuela C).

Contrariamente a las valoraciones positivas sobre los CAJs, la percepción de los últimos programas que llegaron a las escuelas, previos al 2020, son negativas. Otra directora entrevistada expresó: “Los programas que hay, (...) son por ejemplo ese tipo de programas, (...) pagan tres mil pesos al docente que quiera dar, pero es como que son en vano, porque nadie te quiere venir por tres mil pesos” (Directora de la Escuela A)

Sobre el diseño y enfoque de estos programas, se pone en cuestión la falta de una lente rural específica, que no tiene en cuenta las condiciones de accesibilidad y las condiciones de trabajo docente que requieren de incentivos, materiales o previsionales para la provisión de docentes. La interrupción de los programas más valorados provoca pesar entre los docentes quienes los asumen como apoyos a la inclusión, por el contrario, los programas más recientes son cuestionados por la inadecuación de los nuevos lineamientos, específicamente sobre los PAI, al cabo de 4 años de la gestión Cambiemos hay referencias imprecisas y contradictorias.

Al respecto de los programas, la directora antes citada expresó:

Son los proyectos integrados que todavía no me mandaron la bajada digamos para poder inscribirse (...) les pagan a los docentes de la escuela, y tienen que dar un tema específico, yo lo veo mal, es como que dejan de dar clases los temas importantes, (...). Hay otras cosas que son más importantes por ejemplo más apoyo en las materias, esas otras cosas son un gasto innecesario. (Directora de la Escuela A)

En las tres escuelas hubo proyectos integrados, en el caso de la escuela A un entrevistado atestigua: 'Están por armar un diario, los profes de Lengua de Inglés y de Historia y Geografía o sea, algo referido a la comunidad', otro proyecto integra matemáticas y artes plásticas sobre las figuras geométricas; en la escuela B realizaron un libro sobre la historia del pueblo en colaboración con la comunidad indígena desde las materias historia, lengua y filosofía, mientras que en la escuela C los profesores realizaron un proyecto sobre consumo problemático de sustancias. Sólo una docente de la escuela A encuadra la actividad en un programa, el resto no refieren si están enmarcados en los PAI o si, por el contrario, son resultado de inquietudes individuales de los docentes.

Los proyectos integrados, al ser planteados desde las normativas, no reemplazan las tutorías como programas de apoyo a la enseñanza, sin embargo, son considerados como sustitución de las tutorías y generan opiniones encontradas. Por una parte, los docentes los ven como una posibilidad de articulación de contenidos en una propuesta atractiva para sus estudiantes, incluso de vinculación con la comunidad, mientras que una directora considera que distraen de la enseñanza de los temas específicos de cada materia.

El tiempo de demora en la aplicación de los programas y políticas que atribuimos al aislamiento burocrático, fue manifestado por una de las directoras de la siguiente manera:

Estamos aislados del periodo común, por ejemplo cuando mandan la información somos los últimos en enterarnos, o capacitaciones, nosotros tenemos capacitaciones de marzo, de abril, de mayo y bueno ya vienen las vacaciones, (...) miren lo que pasó de un día para el otro nos cortan las clases, nosotros teníamos clases el 27 y 28, cortaron el día 20 que ya empezaba el receso, dejás todo a medias, obvio tuve que volver el lunes a entregar boletines y todo lo demás, y es como que no te tienen en cuenta.
(Directora de la Escuela A)

No solo la distancia geográfica, también los tiempos del ciclo académico del periodo especial producen aislamiento. No comparten los mismos periodos de receso, recordamos que estas escuelas funcionan en la estación estival, mientras gran parte del sistema educativo está en receso, por lo que hay un relajamiento administrativo mientras estas escuelas desarrollan el fuerte de su actividad. Cuando el periodo común recobra el funcionamiento pleno, las escuelas rurales de periodo especial deben cesar sus procesos formativos por la dureza del clima. Esto repercute en la posibilidad de capacitarse de los docentes, en la comunicación administrativa de los directivos y en el ritmo de los estudiantes.

En la línea del derecho a la educación, la extensión de la obligatoriedad y la inclusión, hay un acuerdo general sobre la necesidad de continuar con la política de asegurar la cobertura del nivel secundario y el cumplimiento de la obligatoriedad, no obstante, se llama a la reflexión sobre los sentidos que se imprimen al término

inclusión, desde la perspectiva de las familias y docentes y uno de los entrevistados expresó:

[...] acá los chicos se empoderan mucho de derechos también, que por ahí antes no los tenían o no los conocían o no los hacían valer (...) tienen una protección, porque acá se da mucho el tema de la violencia familiar, violencia de género (...) se transforma en sí como una especie de una contención.
(Docente de la Escuela B)

En este punto, la valoración positiva sobre la extensión de la cobertura y la obligatoriedad del nivel secundario se confronta con la inclusión a toda costa, sostenida en la sucesión de oportunidades y la baja exigencia en detrimento de la calidad educativa. Hay un cuestionamiento hacia cómo debe concretarse la inclusión, en este sentido, el cuerpo docente reniega de los cambios en el régimen académico que fue modificado en acuerdo con la perspectiva de acompañamiento a las trayectorias que se impuso en los últimos años como modo de eliminar los rasgos selectivos de la escuela secundaria tradicional. De esta manera, coexisten en rivalidad la tradición clásica de la escuela secundaria con las nuevas perspectivas. En palabras de un entrevistado: "El tema de la obligatoriedad está bueno, sí, porque los chicos necesitan ir a la escuela" (Docente de la Escuela A). El acuerdo sobre la necesidad e importancia de la implementación de la escuela secundaria es generalizado, aunque resuenan algunos cuestionamientos que se plantean en el nivel macro de la política en torno al binomio cobertura - calidad.

En relación a la Educación Sexual Integral

En todas las escuelas se está trabajando esta línea, a partir de la ley 26.150 sancionada en 2006, sin precisar si es resultado de un énfasis del último tiempo o si se mantuvo constante desde la creación de las escuelas.

Al respecto de la ESI, una docente respondió:

[...] trabajamos el tema de violencia de género con los padres me acuerdo pasamos unos vídeos disparadores que vienen desde el Ministerio y tuvimos Señoras que se largaron a llorar desconsoladamente ósea acá el tema del machismo está muy arraigado. (Docente de la escuela B)

La implementación de las escuelas secundarias, como ya se mencionó, trajo a las comunidades y especialmente a los jóvenes, no solo acceso a la educación sino también mayores oportunidades en cuanto al goce de derechos y posibilidades de crecimiento. Los programas de apoyo a la escolarización y de inclusión socio-educativa más allá de sus devenires, son muy valorados, ligado a esto, la inclusión de la educación sexual integral, principalmente, en la prevención del embarazo adolescente, la violencia de género y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es señalado por los equipos docentes como una posibilidad de revertir las brechas de desigualdad que cercan a las comunidades rurales.

6. Conclusiones

La creación de las escuelas secundarias rurales significó la apertura de nuevos horizontes y posibilidades para jóvenes estudiantes, quienes en principio no debieron migrar para culminar sus estudios de nivel secundario y recibieron una educación con orientación hacia las prácticas económicas y productivas de su contexto. Hasta aquí, un significativo aporte al acceso a la educación como derecho humano fundamental, sin embargo, en cuanto a las condiciones en las que se efectiviza ese derecho, queda pendiente el sostenimiento de las políticas de apoyo a la inclusión y sobre todo dirimir en qué aspectos es necesario incorporar una lente rural a las políticas educativas que se diseñan a nivel macro.

La puja de los diferentes gobiernos por definir la orientación de la política educativa, según su visión y objetivos de gestión, no se aleja de los binomios cobertura-calidad. En este caso, se traducen en las formas en que se desarrollan una serie de continuidades y rupturas durante los últimos años, en los que se puso en el centro de la escena, la inclusión en sentido de ampliación de la cobertura a sujetos nunca antes alcanzados, hasta la inclusión tecnológica en las aulas. No obstante, las formas en que esa inclusión es vivenciada por los sujetos, que se plasma en las expresiones de las personas consultadas, dan cuenta de una mayor relevancia de políticas diseñadas para el conjunto de las escuelas secundarias, que pensadas específicamente para las escuelas de contextos rurales. El proceso de

consolidación del sistema federal fue orientado por el gobierno nacional a través de los planes jurisdiccionales en los que pesó una desigual capacidad de gestión de las jurisdicciones, obligando a aquellas con menos recursos a una alineación con la visión central sobre qué acciones priorizar en los PMI.

El Federalismo, en este caso, se plasmó en la autonomía de la jurisdicción para implementar una escuela secundaria con modelo institucional dominante, que brinda el acceso al derecho a la educación en escuelas con una organización semejante a las instituciones urbanas. En este aspecto, la jurisdicción toma distancia de lo que acontece en el resto del país en el ámbito de la educación rural, en el que se prueban y diversifican las experiencias de implementación de modelos institucionales alternativos como la itinerancia, la alternancia y la secundaria mediada por TIC.

En relación a la recepción en las escuelas de las políticas y programas, los relatos mencionan principalmente las acciones del gobierno vigentes hasta el año 2015, momento de mayor resonancia de las políticas de inclusión educativa, principalmente las orientadas a asegurar la expansión del nivel secundario. En menor medida, se mencionan las del gobierno de Cambiemos 2016-2019. Las referencias a los programas de mayor impacto se dan en torno a los programas nacionales diseñados sin una lente rural, es decir que se implementaron a nivel nacional sin adecuación, ni adaptaciones al contexto. Los más señalados son el conectar igualdad, el PMI a través de las tutorías y los CAJs.

Al respecto de la inclusión, en sentido amplio y vinculada a la obligatoriedad, es bien valorada y entendida como contención, mientras que, en articulación con los cambios en el régimen académico, específicamente en las formas de acreditación, es fuertemente cuestionada por el cuerpo docente. El aislamiento burocrático de las escuelas rurales es un factor determinante en cuanto a la demora en la implementación de los programas. En enero de 2020 cuando se realizó el trabajo de campo, el gobierno de Cambiemos había finalizado y aún no se habían implementado sus programas en las escuelas rurales, la información llega tarde a las instituciones al punto que docentes y directivos iniciaban el proceso de llevar a la práctica los programas dos meses después del último cambio de gobierno.

La ausencia de una lente rural en el desarrollo de las políticas educativas para las escuelas rurales se evidencia en las dificultades de provisión de docentes para el dictado de talleres en las propuestas del último gobierno. Mientras que la previsión de sumar a personas idóneas en los CAJS posibilitó que se generen lazos con la comunidad, en el caso del ofrecimiento de horas escasamente remuneradas no resultó atractivo para los docentes que deben trasladarse largas distancias hacia las escuelas rurales, por lo que la concreción de esas propuestas se vio frustrada. La línea de inclusión de la ESI para la prevención del embarazo, que es un motivo de deserción entre las estudiantes y para combatir la violencia de género que afecta a las comunidades rurales, se mantiene como promotora de igualdad de oportunidades sin variación según lo recabado.

La creación de las escuelas rurales de la provincia de Catamarca inauguró una etapa de mayor inclusión y apoyo a las comunidades, pero luego, a poco de iniciar sus trayectorias, sufrieron la baja de programas que resultaban apoyos fundamentales para el sostenimiento de la tarea de expansión e inclusión de los jóvenes que habitan la ruralidad. Existe un acuerdo general en la valoración positiva de la obligatoriedad, pero se ponen en cuestión las múltiples carencias derivadas de las condiciones materiales desventajosas y las particularidades de la ruralidad escasamente contempladas.

Estos sectores, "recién llegados", mantienen un estado de fragilidad dentro del sistema. Aun cuando la llegada al gobierno de la coalición Cambiemos desarrolló un reformismo de baja intensidad, en el contexto de las escuelas rurales, tuvo su impacto en la medida que los programas educativos que sostenían la inclusión fueron discontinuados y aunque no se registran descensos en la matriculación si se manifiesta en la precariedad de las condiciones en las que se mantiene la escolarización de los estudiantes, sin clases de tutorías o apoyo, sin computadoras y sin actividades extracurriculares que amplíen el tiempo en la escuela.

La reconstrucción analítica que proponemos posibilita el conocimiento de los procesos de implementación de la política nacional en contextos particulares, capaz de dar cuenta de las características principales del proceso de transformación política más amplia. Asimismo, el hecho de hacer foco sobre las características que

adquieren los vaivenes de los ciclos políticos y los recambios de gobierno en las dinámicas propias del ámbito de la educación rural, posibilita adecuar las decisiones para una mejor recepción de estas acciones.

Referencias bibliográficas

- Abela, J. A. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Fundación Centro Estudios Andaluces.
- Anria, S. y Vommaro G. (2020). En Argentina, un 'giro a la derecha' que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda. *Más poder local*, 40, 6-10.
- Barrett-Tatum, J. y Smith, J. (2017). Questioning reform in the standards movement: professional development and implementation of common core across the rural South. *Teachers and Teaching*, 24 (4), 384-412.
- Bidart Campos, G. J. (1997). *Manual de la Constitución reformada*. Ediar.
- Biddle, C. y Azano, A. (2016). Constructing and reconstructing the "rural school problem". *Review of Research in Education*, 40 (1), 298-325.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Zone Books.
- Clarke, S. y Stevens, E. (2009). Sustainable leadership in small rural schools: Selected Australian vignettes. *Journal of Educational Change*, 10, 277- 293.
- Congreso de la Nación (2005). *Ley de Financiamiento Educativo N°26.075*. Disponible en <https://lc.cx/5RRN3O>
- Congreso de la Nación (2006). *Ley de Educación Nacional N°26.206*. Disponible en <https://lc.cx/0zIyem>
- Congreso de la Nación (2006). *Ley Nacional de Educación Sexual N°26.150*. Disponible en https://lc.cx/2_8m1O
- Consejo Federal de Educación (2009). Resolución N° 79. Disponible en <https://lc.cx/HOKCNO>
- Consejo Federal de Educación (2009). *Resolución N.º 84. Lineamientos políticos y estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria*. Disponible en <https://lc.cx/hMjc8t>

- Consejo Federal de Educación (2009). *Resolución N° 88*. Disponible en <https://lc.cx/qfNnhQ>
- Consejo Federal de Educación (2012). *Resolución N° 188. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016*. Disponible en <https://lc.cx/So7pw7>
- Cuervo, H. (2020). A social justice approach to rural school staffing: The need for a politics of distribution and recognition to solve a perennial problem. *Journal of Pedagogy*, 11 (1) 127-146. <https://doi.org/10.2478/jped-2020-0007>
- Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. Programa Nacional de Extensión Educativa (2013). *Instructivo pedagógico CAJs*. Disponible en <https://lc.cx/EWmyWs>
- Di Piero, E. (2021). Políticas educativas, desigualdades y nivel secundario en la Argentina del siglo XXI: de la ampliación de derechos al ajuste y la meritocracia (2003-2019). *Foro de Educación*, 19(2), 115-139. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.913>
- Downes, N. y Roberts, P. (2018). Revisiting the schoolhouse: A literature review on staffing rural, remote and isolated schools in Australia 2004-2016. *Australian International Journal of Rural Education*, 28, 31-54.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, 19-38.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del demo: el poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 1-20.
- Gluz, N., Karolinski, M. y Diyarían, M. (2020). Diferencias e indiferencias. Pobreza y desigualdades en las políticas educativas argentinas del S. XXI. *Revista de la Carrera de Sociología*, 10, 92-131.
- Karolinski, M. y Rodríguez Moyano, I. (2017). Aportes sociológicos al debate sobre las "Políticas de inclusión" en la escuela secundaria. En R. Cervini (Comp.), *El fracaso escolar. Diferentes perspectivas disciplinarias* (pp. 35-53). Secretaría de Posgrado, Universidad Nacional de Quilmes.

- Melendez, C. y Yuni, J. A. (2018). Aportes para un modelo de análisis de las Políticas de Reforma Educativa. *RELAPAE*, 9, 32-46.
- Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton J. C. (Coord.) (2008). Introducción. En *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. FLACSO Uruguay, UNLa, UARCIS, Ediciones TRILC.
- Nougués, T. (2022). La agenda de la inclusión financiera en las políticas públicas de la alianza Cambiemos (2015-2019). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 11 (22), 272-300.
- Nougués, T. (2020). Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política asistencias argentina (1983-2019). *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 21(2), 109-139.
- Poder Ejecutivo Nacional (2010). *Decreto N°459, Programa Conectar Igualdad*. Disponible en <https://lc.cx/zDCz11>
- Rodríguez, L. (2017). "Cambiemos": la política educativa del macrismo. *Question*, 1 (53), 90-108.
- Romualdo, V. (2021). La configuración de la relación Nación-provincias para materializar el derecho a la educación secundaria. En M. Feldfeber y N. Gluz (Comps.), *Las tram(p)as de la inclusión políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003-2015)*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Rueda, M., Fernández, N., García, P., Bakieva, M., González, J., Jornet, J. M., Sancho, C.,... Bozo, A. J. (2019). Prácticas y condiciones institucionales para el desarrollo de la docencia en universidades iberoamericanas. *Publicaciones*, 49(1), 19-37.
- Ruiz, G. R. y Scioscioli, S. (2018). El derecho a la educación: dificultades en las definiciones normativas y de contenido en la legislación argentina. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 105-129.
- Santarcángelo, J.E., Padín, J. y Wydler, A. (2019). Política económica y desempeño industrial en la Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. *Revista de ciencias sociales*, 35, 171-188.

- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. EUDEBA.
- Sullivan, K., McConney, A. y Perry, I. (2018). A Comparison of Rural Educational Disadvantage in Australia, Canada, and New Zealand Using OECD's PISA. *SAGE Open*, 8(4), 1-13.
- Torres, M. (2019). ¿Innovan las innovaciones? Un análisis de Conectar Igualdad y Aprender Conectados. *Revista Hipertextos*, 12(7), 120-138
- UNICEF-FLACSO (2020). *Mapa de la educación secundaria rural en la Argentina: modelos institucionales y desafíos*. Serie: Generación Única.
- Vommaro, G.V. (2019). De la construcción partidaria al gobierno PRO-Cambiemos y los límites del "giro a la derecha" en Argentina. *Colombia Internacional*, 99, 91-120.
- Wallace, A. y Boylan, C. (2007). Reawakening education policy and practice in rural Australia. En 23rd National Rural Education Conference Proceedings. Collaboration for success in rural and remote education and training (pp. 15-29). Perth: SPERA.
- Yuni, J. y Urbano, C. (2014). *Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*³. Editorial Brujas.

Fecha de recepción: 1 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 31 de julio de 2023



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)